



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

PARECER Nº 35/2024
PROCESSO Nº: 34241/2023
PREGAO ELETRÔNICO: 291/23
ASSUNTO: PARECER SOBRE RECURSO
ADMINISTRATIVO HIERARQUICO

1) DOS FATOS

Trata-se de Recurso Administrativo Hierárquico, impetrado pela empresa ECO EMPRESA DE CONSULTORIA E ORGANIZAÇÃO EM SISTEMAS E EDITORAÇÃO LTDA., doravante denominada ECO SISTEMAS, no Pregão Eletrônico nº 291/2023, cujo objeto é a "Prestação de serviço de manutenção corretiva, preventiva, e evolutiva para sistemas de gestão de saúde pública e locação de toda infraestrutura tecnológica", no valor estimado de R\$ 6.583.957,44, pelo período de 12 (doze) meses, em face da decisão do Secretário de Saúde, que acatou o Recurso da empresa *GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA* determinando retorno do pregão à fase de realização da Prova de conceito.

Salientamos que o presente processo foi submetido a esta Procuradoria Geral, considerando que em sede de recurso administrativo, a decisão prolatada se deu por orientação da assessoria jurídica da Secretaria de Administração e de Recursos Humanos, portanto, devendo o procedimento ser revisto por instância superior do Município.

Com isso, avaliando todo o processo, e os procedimentos efetuados, passo a expor:

Suscintamente alega-se em breve explanação pela empresa ECO SISTEMAS, o que se segue:

... "a empresa concorrente *GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA*, classificada provisoriamente em primeiro lugar no Pregão Eletrônico nº 291/2023, ao ser convocada para a Prova de Conceito prevista no item 16 do Edital, diga-se, dentro do prazo de 03 (três) dias úteis, a partir da convocação formal da Licitante, nos termos do item 16.2 do Edital se negou a demonstrar as respectivas funcionalidades exigidas tanto no Edital, como no item 06 do Termo de Referência, não tendo demonstrado, apresentado, nem comprovado solução que atendessem as funcionalidades exigidas, razão pela qual foi considerada REPROVADA. (DOC 1. - Ata da Comissão de Avaliação de Prova de Conceito 01.12.23)"



PROCUFADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

...“Que por conseguir te, a ora recorrente, que apresentou o segundo menor valor da Proposta de Preços, foi convocada a apresentar demonstração das funcionalidades ofertadas, visando atender ao objeto licitado, que foi agendada e ocorrida em 27/12/2023, também nos termos do subitem 16.2 do Edital, ou seja, dentro do prazo de 03 (três) dias úteis contados a partir da convocação formal da Licitante. ”

...“Com isso, a empresa GIESPP em sua tese alegou subjetividade dos critérios editalícios, dando interpretação diversa do texto do edital, e perfilando entendimento de obrigatoriedade de um roteiro prévio da POC afim de defender uma suposta ilegalidade do certame, o que teria motivado desconhecimento dos requisitos obrigatórios, sendo certo que todos os concorrentes estavam cientes que as funcionalidades são as constantes no item 6 do Termo de Referência. ”

...“que tendo em vista a fragilidade de suas alegações frente a administração, a GIESPP impetrou Mandado de Segurança em face do Município e da Comissão julgadora do pregão – Processo 0821867-79.2023.8.19.0042)”

...“que a Pregoeira se sentindo pressionada pela decisão que fora direcionada nominalmente alterou sua própria decisão, reabrindo o prazo para a referida prova de conceito para a empresa GIESPP (ata de julgamento do recurso de 02/02/24)”

... “que não foi observado a sumula 16 do TCE/RJ;”

... “que a empresa além de não ter apresentado no caso concreto qualquer ilegalidade na decisão da pregoeira, a mesma tenta impugnar os termos do edital por meio transversal e extemporâneo, com recurso infundado e despido de qualquer razoabilidade devendo ser mantida a decisão de 27 de dezembro de 2023 tal como lançada.”

... A comissão de Avaliação da Prova de Conceito primou pela zelosa observância do certame quando reprovou a empresa GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA, sendo certo que o procedimento a ser seguido no certame licitatório deve transcorrer exatamente conforme determina o edital...”



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

2) DA ANÁLISE JURÍDICA

Quanto a alegação, "**Falta de publicação do roteiro de avaliação da prova conceito**", não merece prosperar, pois a Prova Conceito estava prevista no item 16 do Edital, bem como, no Termo de Referência, conforme se verifica nas transcrições abaixo:

Edital:

"16 – DA PROVA DE CONCEITO:

16.1- **A licitante melhor classificada, para o Lote 01, será convocada a apresentar uma demonstração das novas funcionalidades ofertadas pelas soluções constantes do item 6, para atender ao objeto licitado. A demonstração será examinada e avaliada por comissão de servidores da CONTRATANTE, nomeados em portaria;**

16.2- Após a notificação do Pregoeiro, a licitante terá o prazo de 03 (três) dias úteis para, em horário comercial, dar início a demonstração das funcionalidades. **O prazo será contado a partir da convocação formal efetuada pela CONTRATANTE;**

16.3 - Caso a demonstração não seja realizada, no prazo e condições estabelecidas no edital, acarretará na desclassificação do licitante;

16.4 – O horário de trabalho da equipe da CONTRATANTE, alocada para apoiar os procedimentos e avaliar as funcionalidades, é das 9h às 12h e das 13h às 16h, em dias úteis;

16.5 - **A demonstração consiste na execução completa do roteiro da PROVA DE CONCEITO, que será entregue à licitante no dia da apresentação e deverá ser atendida integralmente. O roteiro será elaborado com 80 (oitenta) das funcionalidades constantes no item 6 deste Termo de Referência, e a licitante que comprovar que a solução ofertada atende ao mínimo de 95 % (noventa e cinco por cento) das funcionalidades, será considerada como APROVADA na PROVA DE CONCEITO;**

16.6 - Caso o produto ofertado não atenda na integralidade às especificações das funcionalidades estabelecidas na PROVA DE CONCEITO, a próxima licitante de menor valor ofertado, será convocada a se apresentar e executar o mesmo procedimento, até que sejam atingidos os objetivos do certame."

Termo de Referência (Anexo I):



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

14. PROVA DE CONCEITO:

- A licitante melhor classificada, para o Lote 01, será convocada a apresentar uma demonstração das novas funcionalidades ofertadas pelas soluções constantes do **item 6**, para atender ao objeto licitado. A demonstração será examinada e avaliada por comissão de servidores da CONTRATANTE, nomeados em Portaria;
- Após a notificação do Pregoeiro, a licitante terá o prazo de 03 (três) dias úteis para, em horário comercial, dar início a demonstração das Funcionalidades. O prazo será contado a partir da convocação formal efetuada pela CONTRATANTE;
- Caso a demonstração não seja realizada, no prazo e condições estabelecidas no edital, acarretará na desclassificação da licitante;
- O horário de trabalho da equipe da CONTRATANTE, alocada para apoiar os procedimentos e avaliar as funcionalidades, é das 9h às 12h e das 13h às 16h, em dias úteis;
- A demonstração consiste na execução completa do roteiro da PROVA DE CONCEITO, que será entregue à licitante no dia da apresentação e deverá ser atendida integralmente. O Roteiro será elaborado com 80 (oitenta) das funcionalidades constantes no **item 6** deste Termo de Referência, e a licitante que comprovar que a solução ofertada atende ao mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) das funcionalidades, será considerada como APROVADA na PROVA DE CONCEITO;
- Caso o produto ofertado não atenda na integralidade às especificações das Funcionalidades estabelecidas na PROVA DE CONCEITO, a próxima licitante de menor valor ofertado, será convocada a se apresentar e executar o mesmo procedimento, até que sejam atingidos os objetivos do certame.

Assim, resta claro que foi definida e devidamente divulgada no Edital de forma clara e objetiva como seria realização da Prova de Conceito, que estabeleceu como requisitos que deveriam ser atendidas 80 (oitenta) funcionalidades das constantes no item 6 do Termo de Referência, devendo ainda a licitante comprovar 95% (noventa e cinco por cento) dessas 80 (oitenta) funcionalidades descritas no item 6 do Termo de Referência, para ser aprovada na referida Prova de Conceito.

Ressalta-se que, todas as funcionalidades a serem exigidas na Prova de Conceito também foram divulgadas no item 6 do Termo de Referência, não havendo o que se falar em desconhecimento por parte das licitantes quanto as funcionalidades que poderiam ser exigidas no momento da Prova de Conceito, tampouco no atendimento à 100% (cem por cento).

No Edital foi informado que, a(s) licitante(s) seria(m) convocada(s) para a apresentar(em) uma demonstração das funcionalidades ofertadas pela(s) mesma(s) (na ordem de classificação) e que deveriam atender às especificações constantes no item 6, para atender(em) ao objeto licitado.



PROCUFADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Além disso, todo licitante sabe que ao participar de uma licitação, deve apresentar proposta que atenda ao objeto exigido pela administração pública, bem como cumprir com todos os prazos estabelecidos, sob pena de ser desclassificada.

O subitem 16.5 do Edital, assim dispõe:

“6.5 – Serão desclassificadas as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório.”

Portanto, a empresa GIESPP tinha total conhecimento dos termos do Edital e as especificações técnicas que deviam ser atendidos na Proposta de Preços, conforme fica demonstrado na proposta definitiva apresentada no ato do pregão – documentos anexados as fls. 1223 a 1244.

Quanto à alegação de que não foi cumprido o prazo para a apresentação da prova conceito, verificando a documentação constante do processo licitatório, constatamos que a empresa GIESPP foi devidamente convocada via e-mail no dia 28/11/2023, as 17h31m, para apresentação da prova de conceito, bem como, foi enviado o convite para as demais empresas participantes do certame que tinham interesse em acompanhar a referida prova.

Em resposta ao e-mail, a empresa GIESPP - Gestão Inteligente de Educação e Saúde Pública e Privada Ltda., solicitou um pedido de prorrogação de prazo para apresentação da prova de conceito alegando desafios logísticos, o que foi atendido pela pregoeira, alterando a data da prova para o dia 01/12/2023.

Entendemos de suma importância observar o pedido transcrito abaixo, que resta claro que a empresa tinha ciência que deveria demonstrar as funcionalidades do seu sistema de acordo com o termo de referência anexo ao edital:

(...)

“Nobre Pregoeira, como é do conhecimento de Vossa Senhoria, a Prefeitura Municipal de Petrópolis, com o objetivo de efetivar “A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO CORRETIVA, PREVENTIVA E EVOLUTIVA PARA SISTEMAS DE GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA E LOCAÇÃO DE TODA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES - SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SMSP”, lançou o pregão eletrônico nº 291/2023, instruído por meio do processo administrativo nº 34241/2023, com data limite para entrega o dia 17 de novembro de 2023.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Após a fase de lances, a empresa GIESPP ofertou o menor valor, sendo declarada provisoriamente vencedora, e por consequência, sendo convocada no dia 28/11/2023 para realizar a demonstração do sistema a partir dia 30/11/2023.

*Ressaltamos que a **adequada preparação** e deslocamento da equipe são essenciais **para garantir a qualidade e eficácia da demonstração do sistema**, o que está diretamente alinhado com os princípios da eficiência, da legalidade e do interesse público que regem as licitações e a atuação da Administração Pública, conforme estabelecido pela Lei n° 8.666/1993 e pela Lei n° 10.520/2002.*

Ademais, invocamos o princípio da razoabilidade, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro e implícito no art. 2° da Lei n° 9.784/1999, que rege o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assegurando que os atos administrativos sejam proporcionais às necessidades que visam atender, evitando exigências ou restrições desnecessárias ou excessivas.

*Diante do exposto, e em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, solicitamos que a **apresentação do sistema seja reagendada para o dia 01 de novembro de 2023, permitindo assim o cumprimento adequado das exigências logísticas e a apresentação efetiva do sistema conforme as expectativas deste órgão.** ” (Grifo nosso)*

A pregoeira concedeu a empresa a prorrogação solicitada, mas estranhamente, embora a empresa tenha solicitado a dilação do prazo para fazer a apresentação, não o fez, alegando desconhecimento dos itens a serem apresentados.

Entretanto, o que nos chama a atenção é que a empresa em nenhum momento questionou o previsto no edital, tampouco quando do recebimento do e-mail. Observa-se que por mais de uma vez (textos destacados em negrito), menciona palavras em resposta ao e-mail e ao pedido de dilação de prazo que confirma que iria apresentar o sistema na prova de conceito, não questionando em nenhum momento, quais funcionalidades teria que apresentar, portanto, estando de acordo com a apresentação, não pairando quaisquer dúvidas.

Além disso, o momento oportuno para a realização de qualquer questionamento quanto ao estabelecido no edital seria o pedido de esclarecimento ou a Impugnação (prévios à licitação), previstos em lei e no Edital, o que não foi realizado pela Empresa GIESPP.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Dessa forma, atendendo o disposto na Súmula 16 do TCE/RJ, verifica-se que **todas as condições estavam devidamente previstas no Edital e foram amplamente divulgadas**, inclusive com a participação dos licitantes que demonstraram interesse em assistir a(s) Prova de Conceito(s) previamente agendadas por outros licitantes, ou seja, todo procedimento realizado com a maior transparência possível.

Assim dispõe a Súmula 16 do TCE/RJ:

“O edital que requeira prova de conceito ou apresentação de amostras deve: (i) restringir esse procedimento ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar; (ii) conter roteiro de avaliação, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, com a devida especificação dos critérios objetivos para apresentação e avaliação; (iii) fixar prazo adequado para entrega da amostra pelo licitante; (iv) estabelecer a forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento e do resultado de cada avaliação; e (v) definir a possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento.”

Na convocação da segunda empresa classificada, para apresentação da prova conceito, restou claro que os critérios de avaliação estavam previstos de forma objetiva, tanto que a empresa conseguiu realizar a demonstração das funcionalidades a ele solicitadas no dia da apresentação, conforme disposto no item 16.5 do Edital.

Apenas uma empresa, qual seja, GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA., que foi reprovada na Prova de Conceito por não ter apresentado as respectivas funcionalidades exigidas, na data agendada para prova, solicitou constar em ata que foram solicitados itens que não estavam dispostos no Termo de Referência.

Sendo assim, restou verificado o cumprimento por essa Municipalidade ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, considerando que todos os itens requeridos constavam no item 06 do Termo de Referência.

Com o recurso apresentado, com a ilegal finalidade de impugnar o edital, a empresa *GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA.*, está protelando a conclusão do procedimento licitatório de suma importância para melhoraria da qualidade na gestão em saúde pública do Município.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

1) DA CONCLUSÃO

Considerando os fatos, documentos colacionados aos autos, preceitos legais aplicáveis ao caso, e ainda, com base nos princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, proporcionalidade, razoabilidade e julgamento objetivo, este parecerista, com base nos aspectos jurídicos, manifesta-se pelo provimento do recurso formulado pela Empresa Eco Sistema Tecnologia e Consultoria em Saúde, reformando a decisão recorrida, após prestados os esclarecimentos à Justiça Estadual e arquivado o procedimento em curso no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

- 1) Desclassificando a empresa *GIESPP GESTÃO INTELIGENTE DE EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA E PRIVADA LTDA.*, por reprovação na prova de conceito;
- 2) Declarando vencedora a empresa *ECO SISTEMAS*, por ter sido considerada classificada e habilitada, bem como, aprovada na prova de conceito.
- 3) Adjudicando e homologando o objeto da presente licitação a empresa *ECO SISTEMAS*, vencedora do certame.

Cabe esclarecer que o subscritor do presente está aplicando analogicamente a Boa Prática Consultiva – BPC n° 07, editada pela AGU, que assim assevera: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”

Diante do exposto, submeto o presente parecer ao Exmo. Sr. Prefeito, autoridade superior, para apreciação.

Petrópolis, 29 de fevereiro de 2024.

Miguel Barrêto
Procurador-Geral
Mat. 24.659-0 OAB/RJ 124.639